

Sozialpolitikforschung und Wohlfahrtsdemokratie: Entwicklungen und Perspektiven

Leibfried, Stephan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Leibfried, S. (2003). Sozialpolitikforschung und Wohlfahrtsdemokratie: Entwicklungen und Perspektiven. ZeS Report, 8(2), 3-9. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-380462>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Sozialpolitikforschung und Wohlfahrtsdemokratie: Entwicklungen und Perspektiven¹

„Social phenomena, unlike museum pieces, do not retain unchanged the character they possessed when they were first labelled, and there is a chance that the label may be left on when it has ceased to be appropriate.“ T.H. Marshall (1964: 278)

Die Betonung in der Überschrift liegt auf „-demokratie“, und zwar dort, wo man in Deutschland üblicherweise „-staat“ erwartet. Warum betone ich das so? Diesem forschungsstrategisch entscheidenden Wort- und Betonungswechsel gelten die folgenden Ausführungen.

Zunächst sei die Arbeit des ZeS seit 1988 durch einen Satz des Volkswirts Joseph A. Schumpeter charakterisiert: „Motorcars are travelling faster than they otherwise would, *because* they are provided with brakes“ (Joseph A. Schumpeter 1950: 87f. – Hervorhebung im Original). Schumpeter hob das „*because*“ hervor und bezog diese Metapher der wohlthuenden Bremse 1950, bzw. schon 1942 in der ersten Auflage seines Werkes, auf das Funktionieren des Wohlfahrtsstaates – eben auf seine vor dem Zweiten Weltkrieg nur ansatzweise erfahrene und für die Zeit danach *erhoffte* Rolle als systematisch-umfassender *enabler*, als Wieder-Ermöglicher von gemeinsamer nationaler wirtschaftlicher Entwicklung ohne soziale Verwerfungen und Klassenkampf.

„Wohlfahrtsdemokratie versus Wohlfahrtsstaat: eine umfassende sozialwissenschaftliche Theorieperspektive“ – so lautete schon eine Zwischenüberschrift im Forschungsprofil des ZeS für die Jahre 1999-2001 (ZeS 2002: 39-41). Was bietet denn dieser Kontrast?

Ich möchte zunächst versuchen, den Sinn der Arbeiten des ZeS von der Wohlfahrtsdemokratie her *aufzuschließen*. Natürlich kann das immer nur *eine* Perspektive und *eine* Sichtweise sein – andere mögen sich dieses Feld aus der Makroperspektive *anders* erschließen. Aber, und hier folgen wir Max Weber und William James, Begriffsarbeit *ist* Theoriearbeit, und neue gesellschaftspolitische Problemlagen verlangen nach neuen Perspektiven und Leitbegriffen, und sei es nur, um Scheinprobleme auszumerzen. Sozialwissenschaftliche Leitbegriffe legen die Forschungsarbeit *nicht* auf bestimmte Begriffsinhalte fest, sondern auf bestimmte, nämlich *zentrale*, also gesellschaftlich folgenreiche Probleme: Sie wirken wie Scheinwerfer. Mit anderen Worten, es geht zunächst und vor allem um den *Erkenntniswert* von Begriffen.

Wohlfahrtsdemokratie: Radikaler Nominalismus²

Begriffe gehören zu ihrer Zeit – und sind deshalb immer

nur begrenzt nützlich. Sie lassen sich nicht mit gleichbleibender Identität ins „Soziale Museum“ stellen. Bereits T.H. Marshall hat angesichts des Wachstums und vor allem des Wandels der Strukturen der Sozialpolitik 1972 auf den sinkenden Grenznutzen des Begriffs „Wohlfahrtsstaat“ aufmerksam gemacht (1992: 110): Er würde den neuen Realitäten der Sozialstruktur und der Sozialpolitik nicht mehr gerecht. Es geht dabei aber um viel mehr als nur darum, die Zeit *irgendwie* auf ihren Begriff zu bringen. Für die Sozialwissenschaft sind Begriffe *Werkzeuge*, die einen mehr oder weniger adäquaten Zugriff auf die tatsächlich entscheidenden *Entwicklungslinien* – und auf die kritischen, also folgenreichen *Weichenstellungen* – erlauben. Je nach Begriffsapparat sieht die sozialwissenschaftliche Bemächtigung der Welt – ihr Vermögen, sie in ihrem so-und-nicht-anders-Sein plausibel zu machen – anders aus.

Einer der Hauptkritikpunkte Marshalls am Begriff des Wohlfahrtsstaates war: Der Begriff lädt dazu ein, die Produktion von Wohlfahrt allein *Staat* und *Regierung* zuzuordnen und darüber zu vergessen, dass *Markt* und *Familie* ebenfalls Quellen von Wohlfahrt bilden. Tatsächlich ist nicht zu übersehen, dass in der zünftischen deutschen wie internationalen Wohlfahrtsstaatsforschung die *Marktwirtschaft* und lange Zeit auch die *Familie* (die „Haushaltsproduktion“) einen blinden Fleck gebildet haben. Die einzige Form, in der die Marktwirtschaft in den Blick der Soziologie oder Politikwissenschaft geriet, war im Zusammenhang mit einer Sozialpolitik, die – wie Max Weber es 1917 ausdrückte – als „... Drachentöter gegen den unruhestiftenden Vater alles Bösen, den ‘Kapitalismus’“ auftritt (1980: 253).

Es war zudem immer nur von *der* Marktwirtschaft die Rede, und soweit Unterschiede *in* der *sozialen* Verfassung von Marktwirtschaften – etwa ihr unterschiedliches Niveau an Koordiniertheit – zum Thema sozialwissenschaftlicher Untersuchungen gemacht wurden, wie es vor allem bei David Soskice und Peter Hall geschah, so blieben doch ihre Ergebnisse von der Sozialpolitikforschung lange unberücksichtigt. Diesen Aufbruch „von unten“, von den „varieties of capitalism“ her – die in der Sozialpolitik meist immer nur „von oben“, etwa aus der Perspektive der Wohlfahrtsstaatsregime von Esping-Andersen (1990), wahrgenommen wird –, haben wir als einen Merkpunkt für den „vergleichenden Forschungsansatz“ in den Vordergrund unserer Arbeiten gerückt (ZeS 2002: 31-34). In Tabelle 1 wird dieser Ansatz nun in die Sozialpolitik hinein verlängert.³

¹ Im Folgenden wird eine überarbeitete und gekürzte Version eines Vortrags auf der Sitzung des Wissenschaftlichen Beirats des ZeS im Jahr 2002 wiedergegeben, der seinerzeit lebhaft und kontrovers diskutiert wurde. Dieser Text lag auch dem Workshop *Wohlfahrtsstaat oder Wohlfahrtsdemokratie* zugrunde, den das ZeS im Oktober 2003 durchgeführt hat und dessen Ergebnisse in diesem ZeS report dokumentiert werden. Der Autor dankt *Elmar Rieger* für Vorarbeiten, Kommentare, Ergänzungen, Kritiken usw. In vielem baut dieser Text auf Arbeiten auf, die sich schon bei Rieger/Leibfried (2001, 2003) finden.

² Man könnte auch von einem „Rumpelstilzchen-Syndrom“ sprechen: „Ach, wie gut dass niemand weiß, dass...“ – also von dem Kinderglauben, dass man mit dem Namen auch die Sache beherrsche, anstatt Begriffe als Werkzeuge, Sonden bzw. Beleuchtungskörper zu verstehen und zu verwenden.

³ Die Gruppe um Soskice orientiert sich dabei stark an einer noch industriegesellschaftlichen Ordnung und nicht so sehr an der Dynamik einer Dienstleistungsgesellschaft.

Tabelle 1: Kennzeichen koordinierter und unkoordinierter Marktwirtschaften

	Unkoordinierte Marktwirtschaft oder „flexibles britisches Modell“	Industrie-koordinierte Marktwirtschaft oder „deutsches Modell“
System Sozialer Sicherung	Geringe Absicherung bei Arbeitslosigkeit Dominanz bedürftigkeitsgeprüfter Leistungen; schwache Kündigungsschutzregelungen.	Relativ großzügige Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit; Beschäftigungssicherung durch umfassende Kündigungsschutzregelungen.
Bildungs- und Ausbildungs- wesen	Dominanz allgemein bildender Qualifikationen; berufliche Bildung erfolgt in den Unternehmen als <i>training on the job</i> ; keine übergreifenden Ausbildungsstandards.	Allgemein bildende und berufliche Qualifikationen; duales System der beruflichen Bildung; einheitliche Ausbildungsstandards, die durch Arbeitgeber, Gewerkschaften und Berufsverbände verhandelt werden.
Arbeitsmarkt	Haustarife oder zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer individuelle vereinbarte Löhne; betriebsinterne Arbeitsmärkte; Hohe produktivitätsabhängige Lohn- differenzen; deregulierter Arbeitsmarkt.	Kooperative Arbeitsbeziehungen, starke Gewerkschaften sorgen in Flächentarifverträgen für hohe Löhne und für angemessene Entlohnung gering Qualifizierter; beruflich segmentierte Arbeitsmärkte, hoch regulierter Arbeitsmarkt.
Unternehmens- beziehungen	Konkurrenz: schwache Arbeitgeberverbände, kaum Entwicklung gemeinsamer Standards.	Kooperation: starke Arbeitgeberverbände, Entwicklung gemeinsamer Standards bei Produkten und Ausbildungsanforderungen.
Dominante Produktion von Gütern & Dienstleistungen	<i>Radical Product Innovation</i> : Konzentration auf völlig neue Innovationen mit hohem Risiko und hohen Renditen (Software, Medien, Biotechnologie, ...).	<i>Diversified Quality Products</i> : Konzentration auf Qualitätsprodukte, die schrittweise weiterentwickelt werden und gut ausgebildete Arbeitnehmer mit berufsspezifischen Kenntnissen erfordern (Automobil-, Chemieindustrie, Maschinenbau, ...).
Finanzsystem	kurzfristige Finanzierungshorizonte (<i>shareholder value</i>) herrschen vor.	langfristige Kapitalbindungen (<i>stakeholder value</i>) herrschen vor.

Quellen: Soskice/Hancké (1996), Hancké (1998), Soskice (1999) und Estevez-Abe/Iversen/Soskice (2001).

Die nächste Frage lautet: Was ist denn heute der Mehrwert des Begriffs Wohlfahrtsdemokratie gegenüber dem des Wohlfahrtsstaates, bald ein Jahrhundert nach Max Weber?

Wohlfahrtsdemokratie: Der Mehrwert eines Begriffs

Der Begriff der Wohlfahrtsdemokratie kann helfen, auf einige eher überraschende Sachverhalte aufmerksam zu machen und sie in ihrer Bedeutung richtig zu würdigen. Dabei geht es um sehr viel mehr als nur darum, auch Marktwirtschaft und Kapitalismus in den Blickwinkel einer neu ansetzenden Sozialpolitikforschung zu bringen, sie als eigene Quellen von Wohlfahrt zu würdigen. Es geht vor allem auch darum – und das ist weit wichtiger –, darauf aufmerksam zu machen, dass Marktwirtschaft und Kapitalismus einer *radikalen Transformation* unterworfen wurden, und es weiter werden. Unter der Herrschaft der Wohlfahrtsdemokratie sind heute die Märkte und das Profitmotiv selbst zu einem zentralen *Mittel* von Sozialpolitik geworden (Nullmeier 2002a, b).

Seit den 1930er Jahren strebt die amerikanische – und inzwischen die Wirtschaftspolitik jeder fortgeschrittenen – Gesellschaft etwas an, was der Historiker James Livingstone 1997 (XII) „*realization of the 'socialist'*

potential within corporate capitalism“ genannt hat.

Diese Entwicklung verweist auf die intime Verbindung, die Demokratie und Bürokratie im modernen Wohlfahrtsstaat eingegangen sind.

Der heutige Kapitalismus ist nicht „frei“, sondern in mehrfacher Hinsicht *organisiert* – und zwar durchweg aus sozialpolitischen Gründen und in Reaktion auf Sozialpolitik: (1.) in seiner *einzelbetrieblichen* Form, (2.) in seiner *Verbindung mit dem Staat*, und schließlich (3.) in seiner *transnationalen Vernetzung*. Es ist diese seine wesentlich *organisierte Natur*, die es erlaubt hat, den Kapitalismus in seinen verschiedenen Ausprägungen einer *sozialen* Regulierung zu unterwerfen und damit einer *politischen* Abhängigkeit auszusetzen.

Der Kapitalismus mag vielen noch als Raubtier erscheinen. Aber dieses Raubtier ist nicht nur hinter Gittern: Diese Gitter sind tatsächlich zu den Laufflächen eines Laufrades geworden. Mit anderen Worten, es ist ein geduldeter Kapitalismus. Seine Existenz ist davon abhängig, dass er *dauerhaft* und *tatsächlich* positive Leistungen – also Wohlfahrt – für alle (wahl)politisch wichtigen Gruppen der Bevölkerung erzeugt. Ist dies nicht oder nicht mehr ausreichend der Fall, dann kommt wieder „Va-

ter Staat“ zum Zuge. Zu diesen drei genannten Merkmalen sei hier im Einzelnen angemerkt:

Zu 1: Zum *national organisierten* Kapitalismus in seiner einzelbetrieblichen Form: Je *größer* Unternehmen sind und je stärker die Unternehmenskonzentration ausfällt, desto einfacher fällt es der Politik, ihnen direkt sozialpolitische Lasten aufzuerlegen – Krankenversicherungsleistungen, Altersversorgungsleistungen, gesellschaftliche Anti-Diskriminierungs- und Gleichstellungsaufträge usw. Deshalb die „Züchtung“ von Großunternehmen mit Hilfe der Wirtschafts- und Steuerpolitik.

Zu 2: Zur organisierten, *organischen* Verbindung mit den Einrichtungen des *Staates* (Parlamente, Regierungen): Unternehmen bewegen sich heute in einem 100-prozentig *regulierten Rahmen*, wie dem Verbraucherschutz, Umweltschutz, Sozialschutz usw. Ihr Bewegungsspielraum, ihre Gewinnchancen, sind eine *Funktion* staatlicher Regulierung, und Staaten haben heute ein quasi absolutes Eingriffs- und Gestaltungsrecht. Von wegen „Heiligkeit des Eigentums“ – wie Jacob Burckhardt es 1905 ausdrückte: „Nichts geniert mehr“.

Zu 3: Zum *international organisierten* Kapitalismus: 70 bis 80 Prozent des internationalen Handels beschränken sich nicht nur auf die OECD-Welt, sondern sind *intra-firm trade*. Die internationale Unternehmenspolitik ist eine bürokratische Politik – und angesichts ihrer inländischen und ausländischen *regulierten* Umwelten kann sie auch gar nicht anders ausfallen. Das GATT und die anderen WTO-Vereinbarungen sind keine *Magna Charta* des globalen Kapitalismus. Sie gewähren Unternehmen, also *privaten* Parteien, keine Rechte, sondern sind Übereinkommen zum Schutz der Rechte und Pflichten ausschließlich von *Staaten*. Jedes international aktive Unternehmen ist auf die aktive Unterstützung seiner Regierung angewiesen – und diese Unterstützung ist natürlich von Gegenleistungen abhängig.

Was kann der Begriff der Wohlfahrtsdemokratie für die Sozialpolitikforschung leisten?

Mit diesem Begriff lassen sich zwei Perspektiven besser herausarbeiten: die systematische Bedeutung neuer Sachverhaltskonstellationen und die neuen Konfliktlinien. Mit dem Begriff der „Wohlfahrtsdemokratie“ kann, erstens, die *systematische* Bedeutung von vier neuen Konstellationen besser erkannt werden: (1.) *neue* sozialpolitische Sachverhalte, (2.) *neue sozialpolitisch relevante* Sachverhalte, (3.) *neue Sozialpolitik bedingende* Sachverhalte und, schließlich, (4.) *sozialpolitisch bestimmte* Sachverhalte.

Auf das Beispiel der USA abzustellen ist hier besonders aufschlussreich, weil sie nicht nur, aus europäischer Perspektive, als sozialpolitisches Entwicklungsland gilt – eine verfehlte Ansicht, die eben durch den alleinigen Blick auf den Wohlfahrtsstaat, statt auch auf die dortige Wohlfahrtsdemokratie bestimmt wird –, sondern auch als kapitalistisches Land *par excellence*.

Zu 1: *Neue sozialpolitische Sachverhalte:* Ein neuer, bisher nicht ausreichend gewürdigter und die Thesen eines *fiscal federalism* genauso wie die eines unausweichlichen *race-to-the-bottom* in Frage stellender Sachverhalt ist der folgende: Die feststellbare *positive*, hauptsächlich von den *Volkvertretungen* getragene und angetriebene Regulierungskonkurrenz der amerikanischen Bundesstaaten untereinander um *mehr*, den *Arbeitnehmer* privilegierende *betriebliche* Sozialpolitik. (So bieten die Automobilhersteller inzwischen auch die Krankenversicherung für gleichgeschlechtliche Partner an, was im staatlichen Raum auch nicht ansatzweise durchzusetzen wäre.) Das Ergebnis ist in den USA etwas, was Max Weber als „liturgische Bedarfsdeckung“ bezeichnet und als genauen Gegenpol zur marktrationalen Unternehmung beschrieben hat: Die wachsende direkte Belastung der Unternehmung mit sozialpolitischen, also nicht-betrieblichen Aufgaben.

Zu 2: Ein neuer sozialpolitisch *relevanter* Sachverhalt: Der Ausbau einer vom amerikanischen *Kongress* in Gang gesetzten, zunehmend uni- und bilateral verfahrenen, aktivistischen *Handelspolitik* in den USA, die zur wahrscheinlich wichtigsten Antriebskraft *sozialpolitischer* Entwicklung wurde – *Earned Income Tax Credit*, „überbetriebliche“ Transportierbarkeit von Krankenversicherungsleistungen, „wage insurance“ usw. Wenn in den USA auch *sozialpolitisch* immer mehr Lebensschicksal an den Arbeitsplatz (als „Sozialpolitik-Nadelöhr“) gehängt wird, dann gewinnt die Handelspolitik zwangsläufig eine ungeahnte Bedeutung. Und in einem handelspolitisch angetriebenen Entwicklungspfad, der in den USA nicht universalistisch sozial gepuffert ist, muss zwangsläufig *workfare* selbst als *die* soziale Sicherung das Panier sein.

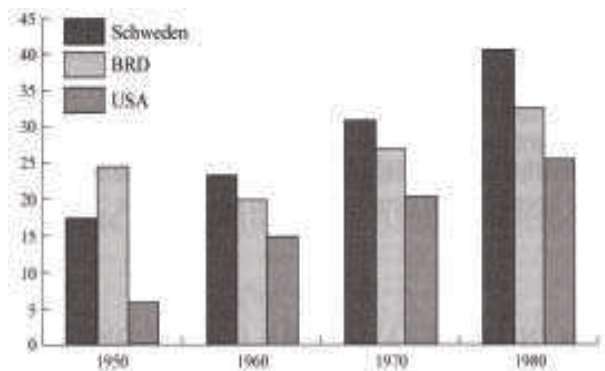
Zu 3: Ein neuer, Formen und Dynamik von Sozialpolitik *bedingender* Sachverhalt: Die zunehmende ethnische Heterogenität der amerikanischen Bevölkerung, die wachsende Segmentierung der Bevölkerungsgruppen – Unterschiede innerhalb der Gruppen nehmen ab und Unterschiede zwischen den Gruppen nehmen zu – verbindet sich mit einem rapiden Wandel der Formen bundesstaatlicher Sozialpolitik: *Ab- und Rückbau* umverteilender, noch eher in Schicht und Klassen denkender Sozialpolitik – also hauptsächlich von Politikschichten, die auf Roosevelts *New Deal* zurückgehen –, gehen Hand in Hand mit einem *Auf- und Ausbau* neuer, individualistischer Sozialpolitik, etwa als „wage insurance“, EITC und „workfare“. Eine (bundes)staatliche, umverteilende Steuer- und Sozialpolitik setzt immer ein bestimmtes Maß eines sie ermöglichenden und tragenden *Gemeinschaftsgefühls* voraus. Und bis zum 11. September 2001 schwächte sich dieses *nationale* Gemeinschaftsgefühl immer stärker ab. Der entscheidende Punkt – an ihm macht sich die *demokratische* Qualität von Sozialpolitik bemerkbar – ist: Die Formen, Mittel und Wege der Sozialpolitik verändern sich, nicht aber ihr *Maß* und auch nicht ihr *Maßstab*: die *sozial-demokratischen Bürgerrechte*.

Zu 4: Schließlich, ein neuer, von der Sozialpolitik *bestimmter* Sachverhalt: Der laufende Streit in der Handelspolitik um (u. a.) die EU-Stahlimporte in die USA hat insofern rein *sozialpolitische Grundlagen*, als der Umfang der von den US-Stahlunternehmen zu tragenden und aus dem laufenden Geschäft zu finanzierenden Sozialleistungen für ihre ehemaligen Arbeitnehmer(innen) inzwischen so groß geworden ist, dass „nur“ über den Aufbau einer sehr hohen Zollmauer ihr Überleben – und damit die Versorgung der von ihnen abhängigen Beschäftigten – gesichert werden kann. (Innenpolitisch wurde auch eine direkte „Nationalisierung“ dieser Kosten gefordert. Sie war aber, anders als die übliche Zollpolitik, nicht durchsetzbar.) Dieser und andere handelspolitische Konflikte sind gewissermaßen ein Reflex bestimmter sozialpolitischer Weichenstellungen in Richtung *steuerpolitische* Förderung betrieblicher Sozialversorgung, und das mit *Betrieben* als den zentralen *sozialpolitischen* Leistungsträgern. Auch hier ist der zentrale Punkt wieder die von einem *demokratischen* Regierungssystem garantierte Sozialpolitik einer gesellschaftlichen *Besitzstandswahrung*, also die „konservative Wohlfahrtsfunktion“ (Max Corden).

Der Begriff der „Wohlfahrtsdemokratie“ kann, *zweitens*, dabei helfen, die neuen sozialpolitischen *Konfliktlinien* auszumachen und in einen plausiblen Zusammenhang mit den übergreifenden sozialen und wirtschaftlichen Strukturen zu bringen. Jedenfalls drei Konfliktlinien sind leicht zu identifizieren:

Die *erste* Konfliktkonstellation der „new politics of the welfare state“ (vgl. Tabelle 2 zu Details), wie sie Paul Pierson zuletzt (2001a) vorgestellt hat, ist nicht mehr, oder zumindest sehr viel weniger, um die Konfliktachse „Arbeitgeber/Arbeitnehmer“, „Proletarier/Kapitalisten“ organisiert, sondern im Wesentlichen um die Achse „Marktinteressenten/Politikinteressenten“. Schaut man sich, wie in Graphik 1 gezeigt, die inzwischen erreichte *Größenordnung* jener *Wählergruppen* an, die in den Jahrzehnten seit 1950 direkt in ihrer Lebenslage von öffent-

Graphik 1: Klientel des Wohlfahrtsstaates, in Prozent der Wählerschaft, 1950-1980



Quelle: Pierson (2001b: 412 Fig. 13.1) mit weiteren detaillierten Nachweisen. Table 13.1 (413) bietet für 1995 eine Zergliederung der hauptsächlichsten wohlfahrtsstaatlichen Klientele.

lichen Haushalten abhängig geworden sind (Pierson 2001b: 412), und vergleicht sie mit jenen Wählergruppen, deren Lebenschancen vom Marktgeschehen abhängen („anonyme Sozialpolitik des Marktes“), wird klar, warum Reform der Gesundheitspolitik, Sozialversicherungspolitik und Sozialhilfepolitik heute überall wahlkampfbestimmend werden konnten. Es geht an allen Fronten um eine Politik, die unmittelbar Lebenslagen beeinflusst und Lebenschancen bestimmt, und die damit auch ein ungeheures Konfliktpotential geschaffen hat.

Eine *zweite*, eng damit verbundene Konfliktlinie in der Wohlfahrtsdemokratie stellt die *Gegenwarts- gegen Zukunftsinteressenten*. Die Interessenten und Nutznießer der *passiven* Sozialpolitik (also der „Renten“ aller Art, einschließlich Sozial- und Arbeitslosenhilfe) – und sie sind demokratisch gut vertreten – treten hier gegen die Interessenten einer *produktiven* Sozialpolitik (Bildungspolitik und Regulierung des Bildungswesens) an, die entweder nicht wahlberechtigt und interessenpolitisch eher marginalisiert sind.

Die „provider classes“ treten hier in gemischten Rollen, meist eher als Gegenwartsinteressenten auf: Man nehme nur als Beispiel die Rolle der deutschen Gewerkschaften bei der Durch- und Umsetzung und dann bei der Auswertung der PISA-Studie (s. Allmendinger/Leibfried 2002: z. B. 310). Für diese Konfliktlinie ist in Deutschland – wie Manfred G. Schmidt öfter betont hat (zuletzt 2002) – beachtlich, dass die Zukunftsschiene getrennt und *nachrangig* (sachlich wie instanzial, nämlich durch Föderalismus) zur Gegenwartsschiene organisiert ist. Vorfahrt hat immer der größte Interessententanker der (Renten)Sozialversicherung. Die *Bildungspolitik* ist bei uns strukturell marginalisiert.

Eine *dritte*, neue Konfliktlinie, sei hervorgehoben: der *internationale Versorgungsklassenkampf*. Die mit der demokratisch revolutionierten Sozialpolitik geschaffenen Wohlfahrtsstaaten sind Wohlstandsinseln in einem Armutsmeer – Inseln, die erst im 20. Jahrhundert zu Festungen aufgebaut werden mussten, um dem wachsenden Zu- und Einwanderungsdruck „von draußen“ standzuhalten. In allen entwickelten Wohlfahrtsstaaten dürften inzwischen zwischen 5 und 10 Prozent des Bruttosozialprodukts für die Sicherung und Kontrolle der Außengrenzen (im weitesten Sinne verstanden) aufgebracht werden.⁴

Mit der Ausweitung sozialer Rechte auf so gut wie die gesamte Bevölkerung wurde die *national* definierte Staatsbürgerschaft zu einem wertvollen Gut. Die *nationale* Gesellschaft wurde erst durch die sozial-demokratische Transformation des Bürgerrechts zu einer *geschlossenen* Gesellschaft – und sie muss auch geschlos-

⁴Hier werden die Kosten für Armee, Polizei, Immigration and Naturalisation Service, konsularische Dienste usf. zusammen betrachtet: Sie beliefen sich Anfang der 1990er Jahre in den USA auf 12 % des BSP. Allerdings bildet die USA hier einen Extremfall, wegen ihrer großen Ausdehnung der Grenzen zwischen „erster“ und „dritter“ Welt. Der *garrison state* hat somit nicht nur eine innere, sondern auch eine äußere Schale.

sen bleiben, wenn sie ihre wohlfahrtsstaatliche Qualität erhalten will. Das Problem der internationalen Ungleichheit ist somit weniger auf die Wirkungen eines ungebändigten globalen Kapitalismus zurückzuführen als auf die Auswirkungen einer nationalstaatlich exklusiv geformten Wohlfahrtsdemokratie.

Vielleicht kann eine so breit ansetzende Betrachtung die Perspektive einer institutionell ansetzenden volkswirtschaftlichen und akteursbezogenen sozialen Betrachtung produktiv ergänzen, der Familie und Unternehmen immer schon als Träger von Wohlfahrt galten (ZeS 2002: 41-43) und der auch der Wandel von Lebensformen, einschließlich der Geschlechterarrangements, schon länger ein Motor von Sozialstaatstransformation war. In jedem Fall bietet eine makrosoziologische, historisch-vergleichende Betrachtung die Möglichkeit, sich den Herausforderungen sozialpolitischer Forschung in den Umbruchzeiten des deutschen Sozialstaats und der europäischen Wohlfahrtspolitik zu stellen.

Der Wohlfahrtsstaat in der Staatstransformation

Wenn eine solche Sicht auf den Wohlfahrtsstaat einmal

zugrunde gelegt wird, wird einsichtig, warum eine Forschungsorientierung auf *den Staat*, auf die Rekonfiguration des Nationalstaats eingangs des 21. Jahrhunderts, erneut zentral geworden ist: Heute wird der Staat als Agentur von „social production“ (klassischer Wohlfahrtsstaat) und als Instanz von „social regulation“ (der Wohlfahrtsgesellschaft) zum zentralen Thema (Nullmeier 2002a,b). Zentral geht es um die in Tabelle 3 dargestellten Verschiebungen, die zwischen diesen Feldern in einem Nationalstaat stattfinden, der (vor allem in der EG) zwischen Subnationalisierung und Supranationalisierung einerseits sowie Deregulierung und Verstaatlichung andererseits aufgerieben zu werden scheint. Auf diese Fragelinien konzentriert sich der Bremer Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“, der seine Arbeit 2003 aufgenommen hat und an dem das ZeS entscheidend beteiligt ist (siehe auch Bericht im ZeS report 1/03 sowie www.sfb596.uni-bremen.de und Sfb 2001, 2002). In Tabelle 3 (siehe S. 8) wird dieser Prozess staatlichen Wandels auf dem Hintergrund der Fragerichtung „von der nationalen zur postnationalen Konstellation?“ dargestellt.

Tabelle 2: Old versus New Politics of the Welfare State

	<i>Old Politics</i>	<i>New Politics</i>
Typische Entwicklung	Wohlfahrtsstaatsexpansion	Rückbau oder Umbau des Wohlfahrtsstaates
Typische Perioden	Mitte der 1950er bis Anfang der 1970er Jahre	1980er, vor allem 1990er Jahre
Typische Politiklogik	<i>Credit Claiming</i>	<i>Blame Avoidance</i>
Akteure	Linksparteien, Christdemokratische Parteien, Gewerkschaften	Interessenorganisationen der Wohlfahrtsstaatsklientel
Sozialpolitisches Politikmuster	<i>Accountability and Visibility</i>	<i>Obfuscation, Division, Compensation</i>
Beispiele	Politisch kurzfristig verwertbare Maßnahmen (Leistungserhöhungen, Ausbau des Deckungsgrades sozialer Sicherungssysteme)	Versteckte Detailkorrekturen mit technischem Charakter (z. B. Aussetzung von Leistungsindexierungen)

Quelle: Nach Pierson (1994, 1996).

Tabelle 3 siehe Seite 8

Tabelle 3: Rekonfiguration des Nationalstaates – Von der nationalen zur post-nationalen Konstellation?
Eine schematische Skizze des Themenfeldes für den neuen Sfb „Staatlichkeit im Wandel“

Lokal versus global Markt versus Staat			
	Subnationalisierung	Status quo	Internationalisierung
‘Deregulierung’	Privatisierung und Regionalisierung	Deregulierung	Transnationalisierung
Status quo	Regionalisierung	Status quo (ante): der Nachkriegs-Nationalstaat	Internationalisierung
Nationalisierung’ (Verstaatlichung)	Fragmentierung	Nationalisierung (Verstaatlichung)	Supranationalisierung

Quelle: Sfb I (2001 I: 47).

An den drei Themen von ZeS-Sfb-Projekten lässt sich der Zusammenhang zum Thementaufriss „Wohlfahrtsdemokratie und Wohlfahrtsstaat“ unschwer erschließen:

- „Wohlfahrtsstaatlichkeit im Wandel. Sozialpolitik in kleinen offenen Volkswirtschaften“ (Projekt C1) – Wie entwickeln sich Wohlfahrtsstaat und Arbeitsmarkt in acht kleinen, weltmarktoffenen OECD-Ländern in den letzten vier Jahrzehnten? Bestätigt sich die These Dani Rodriks (1998) von den notwendigen Pufferfunktionen des Sozialstaats? In welche Richtung ändert sich der Puffer? Konvergenz oder Profilierung der Unterschiede?
- „Reformen der Arbeitsmarktpolitik – Auf dem Weg vom fürsorgenden zum kooperativen Sozialstaat“ (Projekt X1) – ein Projekt, in dem den steuerungs- und sozialen Implikationen einer Universalisierung und Individualisierung von Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) in einem Dreiländer-Vergleich zwischen Deutschland, England und Dänemark nachgegangen wird.
- „Wandel der Staatlichkeit im Gesundheitswesen von OECD Ländern“ (Projekt C3) – eine 6-Länder Studie zur vermuteten „Mischsystem“-Konvergenz von Gesundheitssystemen zwischen den Polen USA (Idealtyp Privatversicherung), Deutschland (Idealtyp Sozialversicherung) und Großbritannien (Idealtyp staatliches Gesundheitssystem).

Nur mit einer soliden Prise Grundlagenforschung können wir heute einer von T.H. Marshalls Grundfragen nachhaltig auf der – uns sonst nur zusätzlich verwirrenden – Spur bleiben: „The entanglement of welfare with the market is most complete and most confusing. There is a mutual interaction between market prices and welfare aid, and the contribution made by welfare is absorbed into the market structure of incomes and expenditures. Welfare’s identity is diminished“ (Marshall 1981: 134). – Und an dieser Identität liegt uns (oft nicht nur) alalytisch.

Ich möchte mit einem weiteren Zitat, dem eingangs ge-

wählten Motto von T.H. Marshall aus dem Jahre 1964 (278) schließen. Das Zitat wirft auch ein Schlaglicht darauf, warum ich dieses Thema aufgeworfen habe: „Social phenomena, unlike museum pieces, do not retain unchanged the character they possessed when they were first labelled, and there is a chance that the label may be left on when it has ceased to be appropriate.“ ...

Mit Wohlfahrtsdemokratie würden wir heute den Akzent auf den *Motor* der Wohlfahrts-Konstellation, eben auf das Dynamische, legen, nicht auf ihre *Karosserie*, auf „-staat“, auf die statische Komponente. Keine Sozialpolitik kann allein von der Zwangsgewalt des Staates leben. Sie lebt von der Art und Weise, wie die sozialen Tatsachen der ja immer relativen Ungleichheiten und Mängel-lagen zu kaum abweisbaren politischen Interventionsforderungen werden, die dann in Gesetzesform gegossen werden können. Zugleich verweist der Begriff „-demokratie“ weiter auf die immer noch zwingende politisch-staatliche Rahmenkonstellation. Wir träten in zeitgemäßer Form aus dem Bismarckschen Sozialstaats-Museum heraus.

Literatur

- Allmendinger, Jutta; Leibfried, Stephan, 2002: „Bildungsarmut im Sozialstaat“, in: Günter Burkart; Jürgen Wolf (Hg.), *Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen. Martin Kohli zum 60. Geburtstag*. Opladen: Leske+Budrich, 287-315.
- Burckhart, Jacob, 1905/1982: *Über das Studium der Geschichte*. Kritische Gesamtausgabe 2000, Bd. 10. München: Beck.
- Corden, Warner Max, 1997 (1974): *Trade Policy and Economic Welfare*. Oxford: Clarendon Press.
- Esping-Andersen, Gösta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press und Cambridge, UK: Polity.
- Estevez-Abe, Margarita; Iversen, Torben; Soskice, David, 2001: „Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State“, in: Peter Hall; David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 145-183.

- Hancké, Bob, 1998: „Deregulierung und Flexibilität als Wunderheilmittel. Fragen zur Übertragbarkeit des flexiblen Modells“, *WSI-Mitteilungen* 4: 255-257.
- Livingstone, James, 1997: *Pragmatism and the Political Economy of Cultural Revolutions, 1850-1940*. Chapel Hill und London: University of North Carolina Press.
- Marshall, T.H., 1992: „Das Recht auf Wohlfahrt“, in: ders. [Elmar Rieger (Hg.)], *Bürgerrechte und soziale Klassen. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates*. Frankfurt/New York: Campus, 95-108.
- Marshall, T.H., 1981: „Afterthought on ‚Value-Problems of Welfare-Capitalism‘. The ‚Hyphenated Society‘“, in: ders., *The Right to Welfare and Other Essays*. New York: Free Press, 123-136.
- Marshall, T.H., 1964: „The Welfare State – A Comparative Study“, in: ders., *Class, Citizenship, and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday, 277-295.
- Nullmeier, Frank, 2002a: „Wettbewerbskulturen“, in: Michael Müller; Thilo Raufer; Darius Zifonun (Hg.), *Der Sinn der Politik. Kulturwissenschaftliche Politikanalysen*. Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft, 157-175.
- Nullmeier, Frank, 2002b: „Sozialpolitik als marktregulative Politik“, *Zeitschrift für Sozialreform* 47, Heft 2: 645-667.
- Pierson, Paul (Hg.), 2001a: *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul, 2001b: „Coping with Permanent Austerity. Welfare State Restructuring in Affluent Societies“, in: Pierson 2001a: 410-456.
- Pierson, Paul, 1996: „The New Politics of the Welfare State“, *World Politics* 48, Heft 2: 143-179 (zuerst erschienen als ZeS-Arbeitspapier 3/95).
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2003: *Limits to Globalization. Welfare States and the World Economy*. Cambridge: Polity.
- Rieger, Elmar; Leibfried, Stephan, 2001: *Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp (2002³).
- Rodrik, Dani, 1998: *Has Globalization Gone too Far?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- Schmidt, Manfred G., 2002: „Warum Mittelmaß? Deutschlands Bildungsausgaben im Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift* 43, Heft 1: 3-19 (Antrittsvorlesung an der Ruprecht-Karls Universität Heidelberg 12.12. 2001).
- Schumpeter, Joseph A., 1950³: *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row.
- Sonderforschungsbereich (Sfb), 2001: Konzeptpapier für die Errichtung eines Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“ – The State of the State, Bd. I: Konzeptpapier inklusive Kurzfassungen der Teilprojekte, 184 S.; Bd. II: Anhang, 427 S. Bremen: Universität.
- Sonderforschungsbereich (Sfb) 2002: *Sonderforschungsbereich 1953 (inzwischen Sfb 597). Staatlichkeit im Wandel*, Bd.1: *Allgemeine Angaben und Projektbereiche A und B*, Bd. 2: *Projektbereiche C und D sowie Teilprojekt Z*, Bremen: Universität Bremen, 944 S.
- Soskice, David, 1999: „Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s“, in: Herbert Kitschelt; Peter Lange; Gary Marks; John D. Stephens (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*.

Cambridge: Cambridge University Press, 101-134.

Soskice, David; Hancké, Bob, 1996: *Von der Organisation von Industrienormen zur Organisation der Berufsausbildung. Eine vergleichende Analyse am Beispiel Großbritannien, Deutschland, Japan und Frankreich*. DP FS I 96-310, August. Berlin: WZB.

Weber, Max, 1980/1917: „Wahlrecht und Demokratie in Deutschland“, in: ders., *Gesammelte politische Schriften*. Tübingen: Mohr, 245-291.

ZeS (Zentrum für Sozialpolitik), 2002: *Tätigkeitsbericht Januar 1999 bis Dezember 2001*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Stephan Leibfried, Telefon: 0421/218-4372
eMail: stlf@zes.uni-bremen.de

Wohlfahrtsdemokratie

Stephan Leibfried hat, an anderer Stelle auch gemeinsam mit Elmar Rieger, vorgeschlagen, den Begriff Wohlfahrtsdemokratie als Terminus der Sozialpolitikanalyse einzuführen. Über Status, Zielsetzung und Anwendungsbereich dieses Begriffes besteht jedoch große Unsicherheit. Der folgende Beitrag will auf zwei Wegen zur Klärung des Begriffes beitragen. Zunächst soll ohne Berücksichtigung der empirischen Tendenzen, zu deren Bezeichnung Wohlfahrtsdemokratie vielleicht taugen könnte, das Feld möglicher Bedeutungen dieser Begriffsneuschöpfung erkundet werden. Erst im zweiten Schritt wird die Beziehung zu aktuellen Trends hergestellt, jedoch zunächst zu solchen sozialpolitischen Entwicklungen, die in enger Verbindung zum traditionellen Verständnis von Demokratie stehen.¹

1. Was kann der Begriff „Wohlfahrtsdemokratie“ bedeuten?

Die Neukombination von Demokratie und Wohlfahrt zu Wohlfahrtsdemokratie reiht sich zunächst ein in die Linie weiterer Kombinationen mit dem Begriff Wohlfahrt, die allesamt auf Makrostrukturen sozialpolitischer Arrangements zielen, wie Wohlfahrtsstaat, Wohlfahrtsgesellschaft, neuerdings vielleicht auch Wohlfahrtsmarkt (lichkeit). Bei dieser Aufreihung könnte es nahe liegen, dem Wort Wohlfahrtsdemokratie Sinn zu geben als begrifflichem Einsatz in der Gegenüberstellung von Sektoren, als Versuch der Erneuerung von Sektorenmodellen. Wohlfahrtsdemokratie verwies auf eine Alternative zu den bisher verwendeten Sektorenmodellen des ersten, zweiten und dritten Sektors, der Verteilung der Wohl-

¹ In dieser schriftlichen Fassung des Kommentars zu Stephan Leibfrieds Vortrag „Sozialpolitikforschung und Wohlfahrtsdemokratie – Entwicklungen und Perspektiven“ werden Argumente einbezogen, die von einzelnen Diskutanten beim ZeS-Workshop im Oktober 2003 vorgebracht worden sind. Wo möglich erfolgt eine namentliche Kennzeichnung. Für eventuelle unzutreffende Darstellung der Argumentation, selektive Wahrnehmung der Diskussionsbeiträge etc. übernimmt der Autor dieses Beitrags die Verantwortung.